

## 第4章 エジプトの中央・地方関係

著者	伊能 武次
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	430
雑誌名	中東諸国における政治経済変動の諸相
ページ	125-157
発行年	1993
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00013283">http://hdl.handle.net/2344/00013283</a>

## 第4章

# エジプトの中央・地方関係

### はじめに——問題設定と意義

エジプトの中央・地方関係に関してはこれまで定説とも言える考え方が存在してきた。恐らくその代表と見なしうるものを我々はG・ベア (Gabriel Baer) の以下の一節に見出すことができる。

「古来エジプト経済の主たる基盤は農業であり、降雨量の乏しさゆえに、農業は多少なりとも整備された灌漑制度に依存した。強大な、そして継続的な中央政府のみがそのような制度の創設と維持を可能にした。さらに、ナイル川と国土の平坦さによって歴代の政府は国土の隅々まで比較的容易に力を及ぼすことが可能であった。…その結果、エジプトにおいては時代を通じて中東のどの地域にも増して絶えず国家が全国土に効果的に統制された徴税、およびすべての経済活動の排他的な所有者であったか、あるいはそれらに決定的な統制力を持っていた。国家はほとんどすべてのコミュニケーションの排他的な建設者であり所有者であり、中央の軍隊を組織化し、地方勢力の出現を阻止し、さらに、国土を統治し、中央から任命された行政機構を通じて正義を執行した<sup>(1)</sup>。」

ここに描かれているものは、エジプトの伝統としての中央(政府)の支配的な存在というイメージである。このようなイメージがエジプト政治の研究において支配的であったために、中東の他の国々に関する現代政治研究がいわ

ば社会中心(“Society-oriented”)の方向で実施されてきたのとは対照的に、エジプトの政治は国家中心(“State-oriented”)の方向において研究されてきた。したがって、そこでは中央・地方関係に関する研究は国家ないしは中央を中心にすえた圧倒的に多数の研究の前にほとんど欠如してきたのであった。

しかしながら、次に述べる少なくとも2つの意味でエジプトの中央・地方関係を研究する必要性が高まっている。

まず第1は、エジプトに限らず一般的な意味において、中央・地方関係の研究が一国の政治システム全体の理解にとって不可欠な要素になってきたことである。言葉を換えれば、どのような国でも中央(政府)の分析だけではその国の政治の全体像を描くには不十分なことが認識され始め、その結果、地方政治および中央と地方の関係のあり方に研究者の関心が強まったのである<sup>(2)</sup>。

第2は、エジプトにおいて中央・地方関係が置かれた政治的・経済的なコンテキストの変化である。経済的な側面では、財政上の危機が民営化導入の背景に存在したことと同じように、中央政府の財政上の負担を軽減するねらいから、地方に自立的な動きを許容するような中央の規制の緩和措置が講ぜられるようになったことがあげられる。一方、政治的な側面では、宗派紛争が恒常化している南部地域のみならず、地方中心都市の不安定性が1970年代末以降増大したため、治安の点から地方をより強く規制する必要性が中央の政治エリートの間で認識され始めたことである。さらに、政治的・経済的な両側面に係わる要因として、門戸開放化政策下でさまざまな現象——そのひとつとして国内への大量な労働送金の還流を指摘しうる——が発生した結果、政府が規制しえない経済的な領域が国内の大都市部で拡大し、その社会的・政治的波及効果が地方に拡大することが同様に懸念されてきたことも付け加えておく必要がある<sup>(3)</sup>。

以上の2つの理由から、中央・地方関係をとりあげる意義が今日高まっていることを指摘できるように思われる。

以下では、1970年代以降を主たる対象時期に選び、中央・地方関係について

てその政治的側面を中心にして整理した後、地方制度として地方行政を取りあげ、その構造を明らかにし、最後にエジプトの政治変動の中に中央・地方関係を位置付けてみたい。

## 第1節 中央・地方関係の概観

### 1. エジプトにおける中央

しばしば指摘されるように、エジプトを意味するアラビア語の「ミスル」はエジプトでは同時にカイロを指す言葉でもある。ここには首都カイロがエジプトと等置されるほど圧倒的な存在であったことが示されている。その存在の大きさの一端は、カイロの人口をエジプト全体の人口と比べて見れば明らかであろう。1986年センサスの第1次集計データによれば、カイロ市は600万人を越えてエジプト人口(4820万5049人)の12.5%を占め、さらに大カイロ圏の人口は約975万に達し、エジプト人口の20%に及んでいる。そしてカイロは、エジプト第2の都市アレキサンドリア(291万人)を人口において大きく上回っている<sup>(4)</sup>。

この節では以下で中央を2つに区分してその大きさを整理してみよう。すなわち、文化的中心としてのカイロと政治的中央としてのカイロの2側面についてである。

#### (1) 文化的中心としてのカイロ

カイロは人口規模以外においても他を大きく凌いでいる。ウォーターベリー(J. Waterbury)によれば、1970年代初めの時点でテレビ総数の66%、電話機の52%、薬局の33%、医師の33%、病院ベッド数の27%、大学卒業生の62%がカイロに集中していたし、国の総電力供給量の27%、また野菜、果物、肉の40%がカイロで消費された<sup>(5)</sup>。さらにウォーターベリーの別の研究から

1970年代半ばにカイロ県に配分された公共投資を見ると、当時(1975年)の同県の人口比率13.8%に対して全国総投資の27.5%に及ぶ額が与えられていることがわかる<sup>(6)</sup>。このように、カイロは経済・文化の中心となってきた。

## (2) 政治的中央としてのカイロ

カイロを制することはエジプトを制することと等置され、カイロを拠点とする中央政府のもとで準自律的な国家がムハンマド・アリー王朝の形成以来存在してきた。だが、それは極く限られた国家でもあって、国家が経済および社会の領域を掌握し始めるに至るのはナセル時代になってからであった。

ナセル時代およびそれ以後における国家の拡大は、ナセルのもとで福祉国家的な考え方が採用されて、国家が最終的な雇用主としての役割を担うにつれて進展した。それは官僚機構の膨張となって現われた。中央省庁の数は1952年から1970年の間に15から30へと倍増し、さらにその外側に公共部門が数多く創設されるようになった。また、そこで働く人々の数も増加の一途を辿り、公共部門を除く公務員の人員は、1962/63年の70万7312人から1966/67年には103万5747人、1971/72年には129万538人、そして1980年には213万5637人へと18年間に3倍に増加した。また、1952年には最低20万人から最高38万人と推定されていたから、革命後約30年間に6～10倍にも膨張したのである<sup>(7)</sup>。さらに、1986/87年になると公務員は340万人、公共部門は160万人に増加し、これに軍隊も加えると、エジプトの労働力(約1300万人)のおよそ半数近くが今日では国家に雇用されていることになる<sup>(8)</sup>。

人員の増加とともに注目すべき変化は、その賃金の増加である。1970年代末までを対象に取り上げたウォーターベリーは、全賃金に占める公務員賃金の割合が1962年から71年の時期に28%から38%へと増加したこと、また、1975年から79年に公共部門賃金が倍増したこと、さらに、1979年時点で公務員および公共部門とを合わせると国民総賃金の60%に達していることを指摘している<sup>(9)</sup>。

## 2. 地方制度の歴史的概観

### (1) 地方行政制度

19世紀初期にオスマン帝国がフランス方式に沿って地方行政制度を再編するに伴って、エジプトでもムハンマド・アリーによって1820年に新しく地方行政制度が導入された。それは州(mudiriya)、郡(markaz)、区(qism)、および村の4つのレベルに地方を区分するものであったが、自治的組織は創設されず、あくまでも中央政府の地方行政単位であった。その後、1883年になって組織法(Organic Law)の成立に伴い州議会(Majlis al-Mudiriya)が創設された。当初州議会には法人格の地位が与えられず、<sup>ヘディーブ</sup>副王の召集により年1回開かれるだけの存在であり、開催時期も期間も副王が決定するきわめて限られたものにすぎなかった。しかし、1909年の法令により州議会は初めて法人格化され、いくつかの問題については決定や報告をする権限を付与されると共に、他の諸問題に関して助言する権限も与えられた<sup>(10)</sup>。

一方、これと同時期に地方都市の議会創設が始められた。それは1890年にアレキサンドリアに市議会(Majlis Baladi)が設置されたのが最初であった。都市議会の創設にあたっては地方都市における外国人社会の存在が大きく関係していた。すなわち、アレキサンドリアの場合、1869年に在住ヨーロッパ人の綿花等の輸出商人が道路改修の割当金の支払いに同意したことを契機として、1885年にはその団体の中心が協議会(town council)へと成長し、ついに1890年には上述したエジプト最初の市議会になるに至ったのであった。このように税の支払いの見返りとして在住外国人が議員として市議会に参加することになった<sup>(11)</sup>。

次いで1893年内務大臣は市の改善計画に資する目的で9都市において地方委員会を設置することを許可した。それらは、マハッラ・アル＝クブラ、アシュート、ダマンフル、ディムヤート、マンスーラ、ファイユーム、スエズ、タンタ、およびザカージークであり、4人の選出された代表と職務上の

委員(地方の首長、衛生監査官、建築監査官)から構成された。この委員会はその構成から推測しうるように、水や電気の確保や道路・公園の清掃・監督など非政治的な、つまり技術的な事柄に専ら関わるものであった。その後3年間にさらに11の地方都市に委員会が設置された。しかし、自主的な財源を確保する仕組が欠如していたこと等により、水や電気に関わる最低限のサービスすら計画することが容易ではないという困難な状況を抱え込むことになった<sup>(12)</sup>。

1923年憲法は法人格を有する州(mudiriya)、町(市)、および村のレベルに地方行政を区分し、それらは、州議会(Majalis Mudiriya)およびそれぞれの議会(Majlis Baladi)によって代表されると規定し、そのための主要原則を明確化した。だが、その権限に見合う十分な財源を与えられなかったために、住民に各種サービスや公共施設を提供することができなかった<sup>(13)</sup>。

このように、1952年革命以前において地方行政組織は限定的な存在にとどまった。加えて地方議会の議員が有産者層に限られたために、社会的に基盤の狭いものであった。

革命後1950年代にエジプト政府は各地の州都市に中央省庁の地方出先機関を設置し始め、それらが地方の諸問題を処理する際に中央省庁から形式的に一定程度独立して行動しうる措置を講じた。しかし、1960年に地方行政法(法124号)が公布され、その翌年に地方行政省が設立されるまでは、地方行政に対する新しい統治エリートの関心は薄く、これといった措置が講ぜられないままであった。さらに、新たに導入された1960年法のもとでも19世紀初めに採用された方向に沿った基本的にフランス型の制度のままにとどまった<sup>(14)</sup>。

## (2) 農村の権力構造と地方制度

1952年革命後の農村では少なくともその当初には権力構造において旧秩序との連続性が際立っていた。

イリヤ・ハーリクが指摘するように、「旧秩序のもとでは権威と権力はオムダの掌中に集中しており、富、生まれ、役人とのコネと結びついていた<sup>(15)</sup>。」

1952年革命以前にはいくつかの法がオムダ(村長)職を規定していたが、その基本的な骨組は、1895年に作られた最初の法から1947年まで継続した。

「1947年までオムダは中央政府によって選ばれたのであり、村民によってではなかった。オムダは村における政府の人間」であった<sup>(16)</sup>。1947年の新しい法において初めてオムダの選出制度が導入されたが、何ら重要な変化は生じなかった。ナセル政権の初期もオムダ法は実質的な変化なく存続した。ナセルは旧体制下で働いていた地方の中下層官吏を引き続き用いた結果、地方行政の運営において彼らに依存することになった<sup>(17)</sup>。

一方、地方の有力者たちが地方の諸問題の処理や運営に際して支配的な力を行使するのを抑制する目的で、いくつかの措置がとられるようになったのは1957年以降であった。その年の「法107号」でオムダの任期が10年に限定され、さらに1964年になると「法59号」によって5年間へと短縮されるに至った。またオムダの資格要件であった財産条項が廃止されたことも注目すべき変化であった。同法はオムダの近親者がシャイフ(シャイフ・アル・バラドとも呼ばれるが、彼はオムダの部下で、ヒッサ(hiṣṣa)と呼ばれる村の一区画やイズバ(izba)など村に付属する地域の長)の地位につくことを禁じた。ハミード・アンサリ(Hamied Ansari)は、この新法をもって、同一の家族構成員のひとり以上が村の運営にあたり、しばしば支配的な立場にあったという事実が気づいていたと指摘している<sup>(18)</sup>。

政府による同様の試みは、1968年のアラブ社会主義者連合(A S U)の委員選挙前にも行われた。まず、一家族から2名以上の者がA S Uの下部組織の委員になることを禁ずる一方、オムダとシャイフは、その職を辞任しない限りA S Uの委員に立候補できないとした<sup>(19)</sup>。

このような新しい規制や試みにもかかわらず、農村の権力構造は基本的な変化をみることなく続いたように思われる。確かに1960年代半ばに発生したカムシーシ事件の後、オムダ制が論争の焦点になったが、オムダ職は存続し、現在ではそれは控え目で象徴的な役職へと変わったにもかかわらず、ある村々では時にはなお強い影響力を行使している。駐在所が設置されてオムダ



職が廃止された村でも、「オムダ」という名称が村民の間に残り、ことに上エジプトでは「オムダ」は村の実際の権力構造の頂点に位置することが多い<sup>(20)</sup>。

結局、オムダ制を廃止せよという左翼の要求に今日まで政府は十分な関心を払わずにきた。

一方、農業協同組合の設立も大土地所有者層の力を抑制し、農村を管理しようとする試みであった。政府は農協の役員選出にあたり、その過半数の農民は5フェッダン以下の所有者でなければならないと規定し、小作農の参加を促した。にもかかわらず、選出された農民は「富農に従順な小作か、富農の貧しい親類かといった一連のフェッラーヒーン」であった<sup>(21)</sup>。

## 第2節 中央・地方関係の変化に関わる諸要因

### 1. 地方都市の発展

中央・地方関係の環境を形成する要素の中で最初にとりあげられるべきものは人口構造であろう。なかでも、今世紀にエジプトが経験した都市化の傾向を基本的な枠組として把握しておく必要がある。

1907年から1986年センサスに基づく都市・農村人口の比率は第1表のとおりであり、ここから2万人以上の町に住む都市人口の割合が着実に増加し、農村人口とほぼ肩を並べようとしていることがわかる。

次に、エジプトの地方都市に関する店田論文によれば、1966年と1976年のセンサスにおいてエジプトでは首都圏への人口集中と並んで、地方都市への社会的移動と人口増加とが顕著であったという<sup>(22)</sup>。同論文は、人口増加率に従って全都市をいくつかのグループに分類している。その結果、2つのセンサスの間の10年間に全国平均人口増加率以上のグループに分類された都市の大多数は、ナイル・デルタ地方の都市であり、上エジプト地方の都市はわ

第1表 都市・農村人口とその比率

年	都市人口	%	農村人口	%	合計
1907	1,930,137	17.2	9,259,841	82.8	11,189,978
1927	3,810,428	26.9	10,367,436	73.1	14,177,864
1937	4,491,693	28.2	11,429,001	71.8	15,920,694
1947	6,363,257	33.5	12,603,510	66.5	18,966,767
1960	9,863,703	38.0	16,120,398	62.0	25,984,101
1966	12,032,743	40.4	17,691,356	59.6	29,724,099
1976	16,036,403	43.8	20,589,801	56.2	36,626,204
1986	21,182,856	43.9	27,022,193	56.1	48,205,049

(出所) CAPMAS 『1986年センサス第一次結果』(カイロ, 1987年4月)12ページより筆者作成。

ずかであった。これに対して、全国平均人口増加率以下のグループにおいては60%の都市が上エジプト地方にあった。以上のことから、上エジプトから首都圏への国内人口移動はこの時期にも継続しており、同時に、下エジプトの地方都市は上エジプトのそれより急速に人口を増加させたことが判明する。

そこで次に1986年センサスの暫定的結果に基づき、以上の分析を補足してみると、店田論文で全国平均人口増加率以下のグループに含まれていたほとんどの都市が、1976年から86年の10年間にはそれ以前の10年間の全国平均人口増加率を上回ったことがまず最初に指摘できる。とくに、上エジプトでは10以上の都市がこの時期の全国平均人口増加率である31.6%よりも高い記録を示した。したがって、前の時期に比べて上エジプトの小都市の成長が著しいと見なすことができる<sup>(23)</sup>。

加えて、同じ時期における人口10万人以上の都市数の増加も注目すべき現象であった。その結果、人口の地理的分布に重要な変化が生じつつあることが示唆されている。すなわち、第2表で示されるように、1976年センサス時点では100万人以上の人口をもつカイロ、アレキサンドリア、ギーザの3大都市が圧倒的な人口比率をもち、それ以外の中小都市との間に大きな隔たりが

第2表 10万人以上の都市分布

人口規模	1976年時の数(%)	1986年時の数(%)
100万人以上	3 (54.3)	3 (51.2)
50～100万	0	1 ( 3.4)
40～50万	0	0
30～40万	1	5
20～30万	6	4
10～20万	10	11
合 計	20 (66.4)	24 (75)

(注) カッコ内の数字は5000人以上の都市(町)人口に占める割合である。

(出所) 店田廣文「エジプト地方都市の発展と人口移動」(『社会科学討究』第91号, 1986年4月)および CAPMAS, *al-Ta'adād al-Āmma lil-Sukkān wal-Iskān wal-Munshaāt 1986 : al-Shiyākhāt wal-Qurā* [人口センサス 1986年: 村および地区レベル] (Cairo, 1988年)より筆者作成。

存在していたのが, 1986年になると3大都市に次ぐ中小都市が少しずつ出現し初めている(第3表も参照)。とくに, 20～30万人台の規模の地方中心都市の増加および10万人以上30万人台までの都市の人口比の増加(12.1%から20.4%)は注目すべき変化である。また10万人以上の都市人口の全都市(5000人以上)に占める比率も10%近く増加している。

以上見てきたように, 一方で首都圏および3大都市に人口が引き続き集中するとともに, 他方で地方の中心都市への人口集中化傾向が1970年代後半以降著しくなってきた。1960年以降導入された新しい地方行政法下の地方行政単位の境界は, 若干の修正が加えられはしたが, 基本的には昔のままの行政単位を継承したもので, その後生じた人口の変動に対応したものではなかった。そこにまずひとつのギャップが生まれることになった。

第3表 主要地方都市

都市名(○は県庁)	1986年(人)	1976年(人)	1976～86年 人口増加率(%)
○マンスーラ	316,870	274,866	22.9
○タンター	334,505	284,636	17.5
マハッラ・エル・クブラ	358,844	292,853	22.5
○ザカージク	245,496	202,637	21.2
○ファイユーム	212,523	167,081	27.2
○アシュート	273,191	213,983	27.7
○イスマイリーヤ	212,567	145,978	45.6
○ポート・サイド	399,793	262,620	52.2
○スエズ	326,820	194,001	68.5
○ギーザ	1,870,568	1,232,652	51.8
ショブラ・エル・ヒーマ	710,794	393,700	80.5
○ダマンフル	190,840	170,633	11.8
○アスワーン	191,461	144,377	32.6

(注) 1976～86年の人口増加率は31.6%(1966～76年は21.8%の増加)。

(出所) 第2表と同じ。

## 2. 社会移動の増大

ナセル時代には高等教育の拡大等によって社会移動が急速に進んだが、サダトの1970年代、ことにその半ば以降そのペースはさらに促された。地方の中心都市に大学の設立が相次ぎ、数万の学生数をかかえる大学も現われるに至った。また、それまで主として熟練労働者によって構成されていた外国への出稼ぎ労働者層に、新たに多数の農民や未熟練労働者が加わって大量に産油国に移動した。その結果、地方の農民が直接外国と接触するというエジプトの歴史上注目すべき現象が生じ、それは従来の中央・地方関係に遠からず変化をもたらす新しい要因であった<sup>(24)</sup>。

### 3. 経済的要因

国際収支の赤字、対外債務の増大、国家財政の不安定さなどエジプト経済の慢性的な欠陥もまた中央・地方関係に変化を生み出す要因であった。国家(中央政府)への財政上の過度の負担を軽減することが政策目標として掲げられたが、それは地方に自助努力と並んで財政上相応の分担を要求するものでもあった。したがって、それに見合った行政面での措置が検討されることになった。

### 4. 中央政府の役割

1952年革命以後、さらにイギリスの撤退とスエズ戦争に伴って生じた1950年代後半以降の諸列強のエジプト国内権益の消滅、そしてそれに続く国有化政策の導入という一連の過程の中で、経済と社会において国家(中央政府)の役割が一段と増大するに至った。その結果、中央・地方関係を規定する要因としての国家の比重が増した。

すでに1960年代の初頭からエジプトでは統制機関の増加とその活動の重複現象が見られ、その弊害が指摘されてきた。ナセル大統領自身それに気づき、「われわれは組織によってわれわれの世界を複雑なものにしてきた。われわれは統制諸機関を創設し、そしてそれらの上に統制機関を作る。これは物事を一層複雑にし、また人びとを働かせなくなるにちがいない」と語ったのである<sup>(25)</sup>。

統制機関の増加現象は、1960年代末には一層進行し、それらの間の関係は一層複雑化した。国民議会やA S Uなど政治的統制機関に加えて、中央会計検査院、中央組織・行政庁(Central Agency for Organization and Administration : CAO A), 中央動員・統計局(CAPMAS), 行政裁判所やさらにいくつかの省や治安組織など数多くに上った<sup>(26)</sup>。したがって、諸組織間の調整が一層重要な課題となった。

ナセルというカリスマ的な政治指導者が存在していた間は、その調整作業は、ナセルとその副官たちによって統合されていた。しかし、ナセル後の1970年代に入るや様相は一変した。第1に、ナセル死去に伴う政治的中核の弱体化によって、政治指導者層が組織間をそれまでのように操作できなくなった。第2に、第1の帰結として、政治過程の複雑化・多元化が促されたことである。この2つの変化は、官僚政治の重要性が増したことを示すものであった。官僚機構内部の政治的競争・抗争が激化し、これに新たに形成された利益集団が参画した上、1980年代には軍部が非軍事的な部門へと進出して文民官僚機構と競合する事態を生み出した。一方で、これらの諸組織や集団が競争する場もまた複雑化した。すなわち、民間部門との人的・組織的な関係の拡大と強化、あるいはまた国際機関や外国からの援助や投資など国外の資金への接近といった新しい領域が形成されたのであった<sup>(27)</sup>。

中央・地方関係に関わる以上の諸要因に加えて注目されることは、経済的要因ではあるが一層広範な意味合いをもつ現象である。それは、国内に国家(中央銀行)の管理が及ばない経済領域がインフターハ政策下で出稼ぎ送金の流入によって拡大したことであった。「イスラム投資会社」と中央銀行による1980年代半ば以降のせめぎ合いは、灰色および闇の経済領域がもはや無視できないまでに大きな存在になりつつあることを示していた。

## 5. 統 制

次に中央政府による地方の統制機関という直接中央・地方関係に関わる問題に眼を向けよう。

ナセル政権は地方政策を実施する際に主たる統制機関として、①内務省、②地方行政省および地方行政組織、③国民動員組織(国民連合 National Union およびその後身のASU)を利用した。

内務省は専ら治安という観点から統制機能に関わる官僚機構であるが、1970年代以降の経済開放化・民営化政策のもとで拡大し続けた官僚機構の中

でも成長の著しい部門に属していた。アユービー教授は、1970年代後半から1980年代初めまでの時期における官僚機構の人員および経費の拡大傾向の特徴として、サービス関連分野よりも統制あるいは抑制機能に関連した分野においてその傾向が著しいと述べている<sup>(28)</sup>。

中央政府の行政組織の非能率化が進む中で、内務省は国防省や大統領府と並んで労働規律の維持に概して成功してきた省であったが、その組織の肥大化につれて、1980年代に入ると、とくにその半ば以降、内部の派閥争いや徒党化が増して効率性の低下を招くに至ったとされる<sup>(29)</sup>。

一方、国民動員組織として創設された国民連合およびその後身であるA S Uは、1970年代の政治的再編過程で解体され、複数政党制の導入とともに旧A S Uのサダト派を中心に中道勢力「国民民主党」(National Democratic Party : 以下N D P)が創設された。そこで与党N D PがそれまでA S Uの果たしてきた統制機能を継承することになった。だが、N D Pの統制機能は、ナセル時代のA S Uのそれと比較すると、劣るものであった。このように考えるいくつかの理由を次のように指摘できる。まず、ひとつには、数度の国政選挙でのN D Pの得票率および県別支持率を概観してみると、N D Pに有利に設計された制度であったにもかかわらず、N D Pの得票率、とくに都市部におけるそれが著しく低かったことである<sup>(30)</sup>。次に、ムバーラク政権下で導入された選挙制度の変更もN D Pの党内結束力を弱めたと推測される。1983年末に伝統的な方式であったそれまでの個人選出制を突然政党リスト制へと変更した背景には、弱小政党を議会から排除しようとするねらいとともに、N D Pの党中央が自党立候補者の選抜過程を統御することによって、党規律の強化を図り、政権の安定した党基盤を作り出す意図があった。しかし、その試みは党内部に一部の反発を生み出す結果となった。その一例として、ビアンキ(Robert Bianchi)は、エジプト最大の、そして最も影響力のある団体である労働総連合傘下の組合指導者たちの反応を伝えている。それによれば、

「1984年の議会選挙に先立つ数ヶ月前、最も強力な連合の委員長数名はN D Pを脱退し、党公認候補名簿作成者が彼らに提示した順位の低さに

抗議した。この脱党者の中には、およそ10万人もの公共部門製造業労働者を代表する技師・金属・電気関係労働者連合の委員長や急速に成長した民間部門に主として属する40万人以上の組合員を擁するとされるエジプト最大の組合、建設労働者連合の委員長が含まれていた<sup>(31)</sup>。」

選挙法の変更は、与党NDP内部の意見の対立をも表面化させた。政党リスト制導入に反対した地方の多くの有力政治家たちは、1987年の若干修正された選挙法の下での選挙でもNDPから立候補することを再び拒んだのであった。党中央の統制を強化しようとする方策は、党の有能な政治家の一部を排除するという代価を伴ったのである<sup>(32)</sup>。結局、その後1990年には政党リスト制は廃止され、全国222選挙区から2名ずつ選出する個人選出制へと復帰せざるを得なくなった。

こうして、主たる3つの統制機関のうち内務省およびNDPにおいて機能の低下傾向が生じたため、地方行政組織の統制機関としての側面が一層重要性を帯びることになった。

### 第3節 地方行政の構造

#### 1. 法的枠組

現行憲法(1971年憲法)は、第5部「統治体制」の第3章「行政権」第3節において3条(161~163条)をもって地方行政に当てている。すなわち、第161条で共和国が法人格を有する行政単位(県、町、および村)に区分されるとした後、第162条は地方人民議会(Majlis Sha'bi Mahalli)の創設について次のように定めている。

「地方人民議会の創設は行政諸単位において段階的になされるが、直接選挙を通じるものとする。人民議会の議員の少なくとも半数は労働者および農民でなければならない。人民議会に段階的に権限の委譲(naql al-



Sulṭa)が行われる。議長および副議長は、議員の中から投票により選出される。」

第163条では地方人民議会の構成、権限、財源、議員の責任、中央の人民議会および政府との関係について法が規定すると定めている。

このように憲法は地方人民議会に地方行政の中心的な役割・立場を与えている。それは国政において立法府と規定される人民議会とは著しく異なった役割である。しかも、1960年以降6度にわたり施行されたいずれの地方行政法においても規定されている地方人民議会の副次的な役割ともはなはだしく異なるものである。

法的規定と実体とはしばしば隔たりがあるが、以下では上記の一連の地方行政法を通して見受けられる地方行政の構造を4つの特徴としてまとめてみたい。それらは、①中央(国家)の後見人的立場、②地方行政諸組織のヒエラルキー、③県知事の役割の強大さ、および④地方人民議会の地位の低さ、である。

まず最初に注意しておきたい点は、これまでエジプトではしばしば「地方政府」(Ḥukm Maḥalli)なる表現が使われてきたが、それは実際には中央政府の公共政策を実施する主体としての地方行政組織を意味するものであったことである。エジプトでは強大な権限をもつ県知事に加えて、地方行政組織が国の政策を実施するに際して、中央の官僚機構が実質的な役割を行使してきた。中央の省は豊富な専門技術的知識を蓄積しているために、地方行政組織に対して決定的な影響力を行使することができた。それは、ひとつには1960年代の地方行政の初期において「県地方委員会」が設置された際、その委員長は国が任命し、さらに中央の省を代表する役職上の委員が決定的な役割を果たしたこと、さらにそれ以後も名称は変化するにせよ、執行担当委員会が県およびそれ以下の行政レベルで大きな役割を担い続けたことに示されている。

中央の統制は、県の執行委員会における職務上の(ex-officio)委員を通じて行われるが、その際、財政上の中央への強い依存が決定的に重要になる。一

般に県の財源は、徴収した税や手数料、他県との共同の収入、および中央政府からの交付金(補助金)の3つから構成されている。このうち交付金の占める割合がきわめて大きい。各県の予算に占めるその割合は、財務省資料に基づいたメイフィールド教授の調査によれば、1975年に全県平均で88%、1988年に若干低下したとはいえ、80.6%という高い数値をなおも示している。さらに、一般的傾向として、都市県における比率は、1975年には圧倒的多数をなすその他の農村県や辺境県のそれより低い傾向にあったとはいえ、全体として高率を示した。しかし、1988年には都市県の比率が著しく低下し、依然高い補助率を示すその他の諸県との間に歴然とした差異を呈するに至ったのは注目すべき現象である<sup>(33)</sup>。

ところで、エジプトでは中央と地方の行政機構の人事システムは同じ公務員法(1978年法令47号)にのっとって同一の職階制を採用しているため、中央省庁間および中央・地方間において人員の配転が比較的容易である反面、中央と地方との間に人員を明確に区別することがしばしば困難な状態が生まれてきた<sup>(34)</sup>。このような制度の下で地方行政諸組織のヒエラルキーが形成されている。その一端は、県以下の各地方行政の首長の任命権者と、それぞれの首長に付与された地位とによって示されている。地方行政の支柱となる県知事は大統領によって任命されるのに対し、郡長や町(市)長は首相が任命する。一方、県知事は権限、給与と年金の待遇において大臣の地位にあるが、郡長および町(市)長は、権限では中央の省の次官(wakil al-wizāra)、給与面では局長(rā'is al-maṣlaḥa)の地位にあると規定されるように、中央官僚機構に従ったランクがそれぞれに与えられている。これに加えて、地方行政レベル毎に設置された地方人民議会の間にも上のレベルの議会が下のそれを監督するというヒエラルキー構造が存在している<sup>(35)</sup>。これは、中央の人民議会に選出された地元県出身議員が県の議会に出席し審議に参加できる(投票権は有しない)制度と論理的に整合している。

1970年代に地方行政組織が地方議会と執行委員会に二分され、実質的な権限は執行委員会とその長によって行使された。確かに、1975年の地方行政法

の施行以来、地方議会の議員の地位は一定程度高められはしたが、県知事および執行委員会の長(すなわち各地方行政組織の長)には地方議会の決定に対する拒否権が与えられた他、地方議会の権限の行使は中央政府の承認が条件とされるなど、さまざまな制約が課せられている<sup>(36)</sup>。さらに、1970年代末のサダト政権末期に国内治安強化の一環として議会内に作られた「倫理委員会」によって議員の言動には別の制約が課された上、1981年の地方行政法(法令50号)は、地方議会選挙に絶対政党リスト制を導入して地方議会に野党勢力が入り込むことを事実上不可能にしたのであった。したがって、地方住民の代表としての地方議会および議員が発揮しうるリーダーシップには限界があった。

## 2. 県知事

県知事はエジプトの地方行政において中心的な地位を占める。県知事は大統領によって任命される政治的ポストであり、県内で国の公共政策の実施を監督する役割を担っている。また、内務省との協力のもとで県内の食糧安全保障、治安、規律の維持に努める立場にある他、県内の町や村の公共施設を管理する権限が与えられている。さらに、司法機関を除く県内のすべての国の出先機関を監督する立場をも付与されている。1979年の地方政府法(法令43号)以来、県知事は大臣と同等の権限と地位へと格上げされ、県執行委員会(Majlis Tanfidhi)の委員長に地位にある。同委員会は県事務局長を事務局長とし、一人ないしそれ以上の副知事、県内の郡や町の長、および国の出先諸機関の長とから構成されている。出先機関の長は、それぞれの省を県において代表するとされているから、同委員会が国の政策の遂行と調整に関わっていると考えられる。これに知事官房長官(Mudir 'Āmm Maktab al-Muḥāfiẓ)を加えた人びとが県行政の中心となる。同時に、非公式な形で与党NDPの県幹事長(Amin 'Āmm)が深く関わっている。

県内の郡以下の行政組織の長は県知事に責任を負い、県知事は首相にのみ

第4表 県知事の延べ人数とその経歴

時 期	延べ人数	経 歴			
		軍人(%)	警察(%)	その他(%)	不明
ナセル(1960.9～1970.8)	80	44(55)	17(21)	12(15)	7
サダト(1970.11～1981)	131	53(40)	21(16)	53(40)	4
ムバーラク(1982～1991.12)	51	15(29)	16(31)	20(39)	0

(出所) エジプト情報省監修『エジプト著名人物録』カイロ、1989年/Mu'nis Husayn, "Jil yab-ni Miṣr al-yaum," *Oktober*, No.711～733, 1990年 / *al-Ahrām* / Gehad Auda, "Local Government, Administration and Development," *Local Administration and Center-Local Relations in Egypt*, 105～122ページから筆者作成。

責任を負う制度を採用していることも、地方議会を通ずる住民の下からの規制を事実上不可能にしている。

次に、県知事のリクルートについてナセル政権の1960年以降ムバーラク政権下の今日(1991年末)までを対象にして考察してみよう<sup>(37)</sup>。

まず、県知事の延べ人数および経歴についてまとめたのが第4表である。

第4表からまず第1に、ほとんど3つの同期間に区分された時期のうち、サダト政権下において県知事がひんばんに交替したことがわかる。これは同時期における閣僚の交替の激しさと同様の現象であったことがわかる。これとは対照的に、ムバーラク政権下では大臣と同様県知事の就任期間が比較的長期化する傾向にある。

次に、政治の全般的な傾向と軌を一にして、県知事ポストにおける軍人の比重の確実な低下と他方で「その他」のカテゴリーの増加とその安定化(定着)傾向を認めることができる。とくに、サダト時代におけるそのカテゴリーの比重の増大は著しく、なかでも、農業技術(16人)、法曹界(10人)、エンジニア(10人)の経歴をもつ人びとのリクルートが際立っている。一方、内務省(警察)出身の知事の比率は、サダト時代に若干の低下を見たが、ムバーラク政権下では軍人出身者を抜いて単独で優位を占めており、県内の治安維持が最も重視されていることを物語っている。さらに、軍人出身者の比重が低下す

る傾向にあるとはいえ、警察と軍人出身者を合わせると、ムバーラク政権下で60%に達すること、また「その他」のカテゴリー内の法曹界のほとんどが司法省の検事部門出身者であることを加味してみれば、それはより明瞭になる。この点に閣僚のリクルートにおける経路と経歴の多様化との差異が存在している。

さて、数量的な検討に次いで、個別に県知事の経歴を調べてみると、いくつかの興味深い事実を見出すことができる。まず、県知事は閣僚の地位にながら重要なポストであることである。その例として数多い事例の中からいくつか指摘してみれば、1982年から84年にかけて首相を務めたフアード・モヒーエッディン (Fu'ad Muḥī al-Dīn) は、シャルキーヤ、アレキサンドリア、およびギーザの3県の知事を経た後、地方行政担当国務相に転じ、閣僚を歴任し、副首相そして首相にまで昇りつめた。ユースィフ・サブリー・アブー・ターリブ (Yūsif Ṣabīrī Abū Ṭalīb) 前国防相、マハムード・シャリーフ (Maḥmūd Sharīf) 地方行政相、ムハンマド・アブデル・ハリーム・ムーサー (Muḥammad 'Abd al-Ḥalīm Mūsā) 内相などが県知事の経歴をもつ最近の閣僚である。なお、政治的に重要な県(カイロ、アレキサンドリア、アシュート、ポート・サイドなど)の知事からの昇格という事例が圧倒的に多いのも特徴である。

この最後の点に関連して、県の地域性と知事の経歴との関係では、辺境の諸県へはほとんど軍人出身者が任命される事情は今日に至るまで変わっていない。また、デルタ地方の諸県やファイユームなどの農業県には農業の専門家が知事として選ばれる傾向にある。

次に、県知事の中には他県の知事職を前歴にもつ者が比較的多いことも注目される。現カイロ県知事ムハンマド・アムル・アブデル・アーヒル (Muḥammad 'Amr 'Abd al-Ākhir) は、かつてカリュービーヤとギーザの県知事に任命されており、やや例外的な存在ではあるが、2つの県の知事を歴任する例は多い。

ここで出身経路として多かった軍部と警察(内務省)という2つのカテゴリーの中身を検討してみよう。内務省出身者の場合、警察大学校(Kulliyya al-

Shurṭa ないし Kullīya al-Būlīs)を卒業後、地方の治安局を皮切りに内務省の官僚機構(治安部門)を移動し、内務省次官(Musā'id)の地位にまで昇進した後で、県知事に任命されるのが典型的なパターンである。

これに対して、軍人の場合はやや複雑で典型的なパターンを見出すのが困難ではあるが、ひとつのパターンとして、士官学校(Kullīya Ḥarbiya ないし Kullīya 'Askariya)を卒業し、さらに上級の士官学校や外国で軍事学を研修した後、軍部内のヒエラルキーを上昇し、国防省次官(Musā'id)の地位に任命された後、マルサ・マトルフや紅海、南北シナイの諸県知事に移動するものである。また、かつてデクメジアン教授がテクノクラート将校(military technocrats)と呼んだ軍人グループの一端に位置する人びとも県知事の中に含まれている。

最後に言及しておく必要があるグループとして、比較的早い時期から地方行政の実務を積み重ねてきた県知事も数は少ないながら存在する。彼らは地方行政省という中央の関係官僚機構出身の行政官ではなく、軍部ないし警察の官僚機構のヒエラルキーを昇りつめるところまでいかずに途中で地方の町長、県の事務局長、あるいは副知事に転出した後、知事に任命された人びとである。アブデル・アーヒル現カイロ県知事、アリー・イブラヒーム・アリー('Alī 'Ibrāhīm 'Alī)前スハーグ県知事、アブデル・ハリーム・イブラヒーム・アルサイーディ('Abd al-Ḥalīm 'Ibrāhīm al-Ṣa'īdī)前キナ県知事らがこの例に属し、彼らの多くは地方行政の専門家として与党NDPや人民議会の地方行政委員会で影響力を行使している。

### 3. 地方行政省

1950年にムスタファ・ナッハース内閣のもとで「都市・農村問題省」(Wizāra al-Shu'un al-Baladiya wal-Qarawiya)が設立されるまで、エジプトでは地方の問題は中央の既存の諸省によって機能別に処理されてきた。実際、同省もその2年後にはアリー・マーヘル内閣のもとで一時的にであれ「保健省」

と合併されたように、地方は内務省、公共事業省、教育省などの中央行政組織がそれぞれ問題別に取り組む対象と見なされており、それらを調整統合する単一の組織を欠いていたのであった<sup>(38)</sup>。

1952年革命後、1960年に最初の地方行政法(『地方行政組織法』1960年法令124号)の施行とともに「地方行政省」(Wizāra al-Idāra al-Maḥalliya)が創設された。それに伴い「都市・農村問題省」は廃止され、その一部は「住宅・公共施設省」に吸収された。また地方議会の監督に関する機能は、すべて新設の地方行政省へと移管された。また内務省も権限の一部を同省に移し、専ら治安の問題に関わるようになった<sup>(39)</sup>。

このような歴史的経緯が存在するために、新しい地方行政制度の試みはさまざまな問題に直面することになった。すでに言及したように、そのひとつの問題は、1960年以降新設された地方行政単位の境界が基本的にはそれまでの伝統的な境界とほとんど異ならなかったために、近年の社会的経済的变化に対応するものとはならなかったことである。また法で定められた境界と中央の異なる諸省の出先機関や政治組織の支部が受持つ区域とが必ずしも一致しなかったために、さまざまな重複が生まれることになり、市民にとってはまぎらわしいものになった<sup>(40)</sup>。

地方行政省は、1960年代の半ば以降数度にわたり廃止・復活された後、首相直属の「地方行政事務局」(al-Amāna al-Āmma lil-Idāra al-Maḥalliya)へと再編された。さらに、ある時は地方行政大臣が地方行政担当国務相へと格下げされたり、71年に生じたように内務省に再吸収されたり、さらに80年代前半に見られたように、地方行政省の廃止により新たに「民衆開発担当国務相」のポストが設けられるなど、地方行政省には著しい不安定さがつきまどってきた<sup>(41)</sup>。これは中央の官僚機構における同省の地位の低さを物語っている。他方で、この不安定さは、地方行政省の役割をめぐる政治エリートの間で意見の不一致がなおも存在し続けていることをも示すものである。そして、それは地方行政のあり方をめぐる考え方の違いにまでつながっているであろう。

ある指摘によれば、その違い、あるいは対立は2つの異なった考え方にあるとする。ひとつの考え方は、地方行政省を教育省や保健省など他のサービス行政部門と同一視するものであり、他方は、地方行政大臣の技術的性格を強調し、大臣は地方の技術的資質を改善するために地方行政府を援助する役割をもつものだとする。後者によれば、同省は不要で、その代わりに「事務局」(Amāna 'Āmma)を設置すべしということになる。そして首相と知事の調整役として事務局長が位置づけられる<sup>(42)</sup>。1988年の地方行政法(法令145号)ではこの考え方が採用されて、地方行政省は廃止された。その結果、同省大臣ポストも廃止され、事務局長が最高ポストになった。それまで地方行政相と同格の県知事との間でしばしば意見の不一致が生じ、その収拾に手間取る事態が生じていたことのひとつの帰結としてこれは理解されよう。恐らく県知事側からの強い不満があったことの結果であろう。この修正により、県知事の権限が強化され、中央政府との調整は首相との間で直接行われることになったのである。

しかし、その後1991年5月になると再び地方行政省が復活し、同相ポストにはカイロ県知事マハムード・シャリーフが任命された。したがって、最近においてもなお地方行政省のあり方には一貫性が存在しているようには思われない。

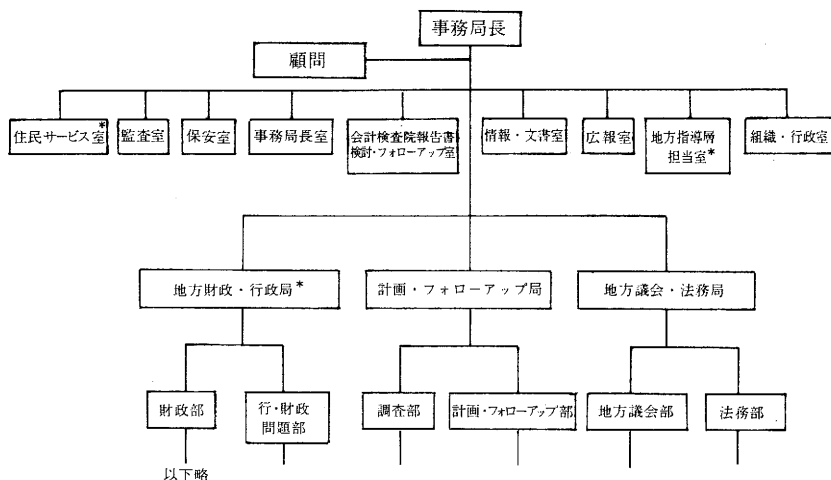
さて、次にムバーラク政権下における地方行政大臣の経歴を通して地方行政省の性格の一端を見てみたい。地方行政省は1980年1月から83年3月まで「民衆開発省」(Wizāra al-Tammiya al-Sha'biya)と名称を変えたが、この時(ムバーラク政権初期)にはサアド・シュルビーニー(Sa'd al-Shurbini)がその大臣ポストに就任した。彼は警察大学校を卒業後、内務省に入り、アシュート治安局長や同省次官ポストのひとつである国家治安調査局長を経て、ブハイラ、ダカハリヤの県知事を務めた人物であった。同省廃止後、彼は再びダカハリヤ県知事(1984年2月～89年4月)に任命された。

1983年に地方行政省が復活し、87年に再度廃止されるまで、同大臣のポストにはサアド・マアムーン(Sa'd Māmūn)、ハサン・アブー・パーシャ(Ḥasan



Abū Bashā), およびアハマド・サラーマ(Aḥmad Salāma Muḥammad)が就任した。サアド・マアムーンは軍人出身で、それまでにメヌーフィーヤおよびカイロの県知事を歴任した人物であった。アブー・バーシャは内務省出身で国家治安警察局長, 同省第一次官兼国家治安警察長官を経て, 1982年から84年まで内相として閣内入りしたが, 更迭され地方行政相へと降格した。次に, 1986年11月に発足したアーティフ・スイドキ('Aṭif Ṣidqī)内閣下で任命されたアハマド・サラーマはカイロ大学法学部を卒業後, パリ大学に留学し法学博士号を取得して帰国し, カイロのアイン・シャムス大学で教職につき, 83年に降同大学の副学長の職にあり, また与党NDPの副幹事長(Amin 'Āmm Musā'id)として政治的活動の面でも活躍していた。一方, 1991年5月に地方行政省が復活してその大臣のポストについたマハムード・シャリーフは, カイロ大学医学部卒業後, 同学部で一般外科を教え, 教授に昇格した後, 国立

第1図 地方行政事務局の組織図 (1989年現在)



(\*) qitā' を「局」と訳した。  
maktab を「室」と訳した。

(出所) 中央行政・組織庁『政府機関行政ハンドブック』(1989年1月) 45ページ  
より筆者作成。

腫瘍研究所長に就任した。そして1987年からシャルキーヤ、およびカイロの県知事を歴任しており、同時にアハマド・サラーマの場合と同様にNDPの事務局メンバーを務めるなど積極的な政治活動に従事していた。

このように1980年代から90年代初期にかけて地方行政大臣に任命された人びとの横顔を見ると、1980年代後半の2人の大臣人事(アハマド・サラーマおよびマハムード・シャリーフ)に示されるように、内務省の弟分的な省とする発想で地方行政大臣の人事がなされたそれまでのスタイルに変化が生じつつあるように思われる。その変化をどう解釈するかについては今のところ十分な判断材料を持ち合わせていない。

最後に、地方行政相を補佐する重要なポストである同省事務局長(同省廃止後は地方行政事務局長)について言及しなければならない。このポストには1983年5月以来イッザト・ムハンマド・アリー('Izzat Muḥammad 'Alī)がある。彼はその就任以前に19年間にわたりソハーク、メヌーフィーヤ、およびカイロ県の副事務局長および事務局長の職にあり、地方行政の豊富な実務経験をもっていた。さらに就任当時、与党NDPのカイロ県事務局メンバーであり、同党の地方行政委員会委員長をも務めていた<sup>(43)</sup>。今日に至るまで長期にわたって同省事務局長にある彼の安定した地位によって、同省のおかれてきた制度上の不安定さが補われている。

#### 4. 1988年における地方行政法修正

##### (1) 地方議会選挙制度をめぐる対立

1983年末地方議会選挙の方式として絶対リスト制が導入されるや、野党の間に強い反発が生まれたように、政府と野党の間には考え方の大きな隔たりが存在していた。同時に、1988年に地方行政法改正問題が浮上した時、与党NDPおよび政府部内においても意見の違いがあったことは注目すべき点である。

大まかに見て、地方議会の選挙制度に関して、政治エリート内部には3つ

の考え方が存在していたという<sup>(44)</sup>。第1の考え方は、首相や人民議会議長を含むグループで、伝統的な個人選出方式への復帰を支持するものであった。この方式によれば地方の実力者が選出される結果、NDPの強化につながるとした。第2の考えは、比例代表制と政党リスト制とを結びつけた方式を支持し、この考え方によれば、NDPの支配的立場が維持されつつ同時に野党にも若干議席が配分され、野党の反発を和らげうるというものであった。これには議会のNDP議員のほとんどと議会の地方政府(行政)委員会委員長らが賛同していたとされる。最後のグループは、絶対リスト制を支持する人々で、これにはザキー・バドル内相、ユースィフ・ワーリーNDP幹事長、およびアハマド・サラマ人民議会および諮問議会担当国務相ら党および政府内の強力な政治家が含まれていた。ムバーラク大統領の最終的判断には第3のグループによる説得が大きく影響を与えた。

一方、中央政界のこうした動きの他、ギーザやカリュビーヤ県等の議会においても現行選挙制度を見直し個人選出制への復帰を求める声が新聞で報じられた<sup>(45)</sup>。

## (2) 人民議会における討議<sup>(46)</sup>

人民議会では法案第75条の追加事項にある選挙方式をめぐって議論が集中した。元の方式である個人選出制への復帰を主張する野党と1議席のみ個人選出区を創設し、残り議席を政党リスト制に基づいて選出する与党との間に意見の相違があった<sup>(47)</sup>。

## (3) 修正された法とその意味合い

1988年6月に成立した法律第145号は、1979年の地方行政法第43号の改訂という形をとっており、その意味で先の地方政府法(1981年法第50号)と同様の体裁をとるものである<sup>(48)</sup>。

この法律において修正された箇所は、その理由付けによって2つのグループに分類できる。第1は、憲法に違反する条項の修正である。これには、憲

法が「地方行政」という表現を用いていることを根拠に、現行の「地方政府法」のすべての「地方政府」という表現を「地方行政」に改めた他、地方議会の一定議席を女性代表に割り当てた規定が法の下の方の男女平等という憲法上の理念に反するとして廃止されたことが含まれる。また、政党リスト制は政党に属さない市民が立候補する権利を否定するもので、憲法の保障する政治的権利を損ねるとする野党の批判に対して、政府は全国各選挙区に一議席ずつの個人選出区を設けて無所属でも立候補しうる制度を導入し、従来の選挙方式を若干手直した。

第2の修正の根拠として、地方の統制を維持しようとする政府の配慮を挙げることができる。とりわけ、地方人民議会に付与されてきた査問権が廃止されたことにそれを窺うことができる。加えて、県議会の審議に同県出身のシューラー（諮問）議会の議員が参加することが許されるようになり、人民議会議員と同様の権利を与えられることになった。その結果、地方議員の中で最も重要な位置を占める県議会の自律性が弱められ、政府・与党による地方議会の統御および地方議会の行政機関化が一段と進む条件が作られた。同様に、県知事職が中央政府に一層強く組み込まれる方向に修正がなされたことも注目される。それまで県知事は県において大統領を代表するものと規定されていたが、新法では、「県知事は県内において行政権を代表する者であり、国の公共政策の施行を監督する」とされるに至った。この結果、中央の行政機関を補足する組織として地方行政を位置づける方向性がさらに強められたと考えられる。

## 結 び

今日のエジプトは、危機と安定の奇妙な併存状況によって特徴づけられている。有効な対応策を打ち出せない慢性的な経済危機、麻薬使用者の増大、政治的無関心ないしシニシズムの蔓延、など社会的危機の徴候が依然として

続く一方で、イスラーム主義者たちが叫ぶ「イスラームこそ解決」というスローガンの漠然とした選択肢以外には何ら具体的な対案が提起されずに、現状が惰性として続き、その結果、一種の「安定」が生み出されてきた。

1970年代の半ば以降単一政党制から複数政党制へと転換を試みたエジプトでは、中央における政治的自由化は不安定ながらも定着してきた。とくに、ムバーラク政権下になって新ワフド党とムスリム同胞団の政治参加が認められ、政党制の基盤が強化されたこと、および司法機関(裁判所)が政治の審判役として自立性を保ってきたことが、ムバーラク大統領の姿勢と並んで政治的自由化の定着を支える主たる要因であった。しかし、人民議会選挙における投票率の低さや大都市部での与党NDPの支持率の低さが示すように、支配政党NDPの党基盤は依然として弱い。さらに、野党の影響力も都市部やその他の一部地域に限られている。その結果、政党と社会の間に大きな隔たりが存在し、政治的自由化の進展を妨げる要因となっている。

このような状況下で、県知事の権限の強化に示されるように、政府は、県レベルにおける地方行政組織に地方統制の一層積極的な役割を担わせ一方、地方議会を行政組織化の方向へと向かわせてきた。しかしながら、県知事は大統領によって任命される政治的ポスト、すなわち、党派性を帯びた職であり、さらに県内のすべての地方行政組織(郡・町・村)の長は県知事に責任を負うことから、地方行政の政治化が生じざるを得ない。

小論で示したように、政府は地方行政についてこれまで必ずしも明確な考え方に従って対処してきたわけではなかった。「地方の自助努力」の育成とか、地域開発への「民衆参加」という考えがしばしば唱えられはしたが、ムバーラク政権下で知事の在任期間が長期化する傾向は、総じて地方行政の政治化・党派化を進行させる働きをしている。

1980年代には地域的格差の拡大とともに、地域の抱える問題も多様性を見せ始めてきた<sup>(49)</sup>。そのような地域性に対処しつつ地域の発展に取り組むためにも、行政組織化した地方議会を住民の要求を反映させる地域の代表機関として位置づけ直すことが必要であろう。中央指向の政治化した地方行政組

織と地方議会の緊張関係の存在は、エジプトの政治的自由化を一層強化させるためにも不可欠なことと思われる。

# [注]

- (1) Gabriel Baer, "Basic Factors Affecting Social Structure, Tensions, and Change in Modern Egyptian Society," Menahem Milson ed., *Society and Political Structure in the Arab World*, New York, Humanities Press, 1973年, 3～4ページ。
- (2) 中央・地方関係の柱である中央政府と地方政府の間の「政府間関係」の構造の分析によって国の政策決定が十分に理解されうることが指摘されるようになった。その一例として、スティーヴン・R・リード『日本の政府間関係』（森田朗他訳、木鐸社、1990年）を参照。
- (3) 未だ少数意見ながらエジプト政治における中央の役割を再検討する必要性を強調する研究者が出てきている。その一例としてエジプト人政治学者の以下の小論文を参照。Ibrahim A. Karawan, "The Dialectical Relationship of Central and Local Politics in the Middle East," *Journal of Arab Affairs*, 第8巻, 第2号, 1989年。
- (4) CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization and Statistics), *al-Kitāb al-Iḥsā' al-Sanawī 1952-1987 (Annual Statistical Yearbook 1952-1987)*, Cairo, 1988年。なお19世紀末からの人口の変化については, John Waterbury, "Patterns of Urban Growth and Income Distribution in Egypt," Gouda Abdel-Khalek; Robert Tignor eds., *The Political Economy of Income Distribution in Egypt*, New York, Holmes & Meier Publishers, 1982年, 308ページ, 表10-1-2を参照。
- (5) John Waterbury, *Egypt: Burdens of the Past / Options for the Future*, Bloomington, Indiana U.P., 1978年, 132ページ。
- (6) Waterbury, 前掲論文, 319ページ。
- (7) John Waterbury, *The Egypt of Nasser and Sadat*, Princeton, Princeton U.P., 1983年, 242ページ。
- (8) Nazih Ayubi "Bureaucracy and Development in Egypt Today," *Journal of Asian and African Studies*, 第24巻, 第1・2合併号, 1989年, 62ページ。
- (9) Waterbury, *The Egypt of .....*, 244～245ページ。
- (10) Ṣubḥī, Muḥarram "al-Ḥukm al-Maḥallī" *al-Maṣḥ al-Ijtīmā'ī al-Shāmil lil-Mujtama' al-Miṣrī 1952-1980 (Comprehensive Survey for Egyptian Society 1952-1980)*, 第4巻, Cairo, National Centre for Social and Criminological Research, 1985年, 503～504ページ / Harold F. Alderfer et al., *Local Government in the United Arab Republic*, Cairo, Institute of Public Administration, 1964年, 3ページおよび Janet Abu Lughod, *Cairo: 1001 Years of the City Victorious*, Princeton, Princeton, U.P., 1971年,

146ページ。

- (11) Abu Lughod, 同上書, 146ページ。
- (12) 同上書。
- (13) 1923年憲法については Muhammad Khalil, *The Arab States and the Arab League : A Documentary Record*, Beirut, Khayats, 1962年, 471ページを参照。さらに, Alderfer 他, 前掲書, 3～4ページ。
- (14) Nazih Ayubi, *Bureaucracy & Politics in Contemporary Egypt*, London, Ithaca Press, 1980年, 208～209ページ。
- (15) Iliya Harik, *The Political Mobilization of Peasants*, Bloomington, Indiana University Press, 1974年, 275ページ。
- (16) James B. Mayfield, *Rural Politics in Nasser's Egypt*, Austin, University of Texas Press, 1971年, 80ページ。
- (17) Hamied Ansari, *Egypt : The Stalled Society*, Albany, State University of New York Press, 1986年, 85ページ。
- (18) Ansari, 同上書, 90ページ。
- (19) Harik, 前掲書, 223～224ページ。
- (20) Nicholas S. Hopkins, *Agrarian Transformation in Egypt*, Cairo, American University in Cairo Press, 1987年, 161ページ。
- (21) Richard Adams, Jr., *Development and Social Change in Rural Egypt*, New York, Syracuse University Press, 1986年, 84ページ。
- (22) 店田廣文「エジプト地方都市の発展と人口移動」(『社会科学討究』第91号, 1986年4月)。
- (23) CAPMAS, *al-Ta'adād al-'Āmma lil-Sukkān wa al-Iskān wa al-Munshaāt 1986: al-Shiyākhāt wa al-Qurā*, Cairo, 1988年, (in Arabic)。
- (24) ガラル・アミン(堀侑訳)「エジプトの経済・社会危機と社会移動」(『現代の中東』第3号, 1987年9月)を参照。
- (25) Ayubi, *Bureaucracy & Politics in.....*, 205ページ。
- (26) 同上書, 205～206ページ。
- (27) Ayubi, "Bureaucracy and Development in....." 71ページ。
- (28) 同上書, 64～65ページ。
- (29) Robert Springborg, *Mubarak's Egypt*, Boulder, Westview Press, 1989年, 149ページ。
- (30) 詳しくは 'Ali Dīn Hilāl ed., *Intikhābāt Majlis al-Sha'b 1984 (Elections of the People's Assembly 1984)*, Cairo, al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, 1986年, および Aly Abdel Monem Said, "Democratization in Egypt," *American Arab Affairs*, 第22号, 1987年秋を参照。なお, 1984年の人民議会選挙を例にとれば,

県別に見た与・野党の得票率は次表のとおりであった。

①県別与・野党の得票率(%)

県 名	与党(NDP)	野 党	県 名	与党(NDP)	野 党
<b>都市県</b>			<b>上エジプト</b>		
カイロ	59.824	40.176	ギーザ	62.035	37.465
アレキサンドリア	67.244	32.733	ファイユーム	92.145	7.855
ポート・サイド	46.666	53.333	ベニー・スエフ	69.726	30.274
スエズ	63.936	36.064	ミニヤー	72.030	27.970
<b>デルタ(下エジプト)地方</b>			アシュート	58.476	41.524
イスマイリーヤ	81.702	18.298			
ブハイラ	71.393	28.607	スハーグ	67.346	32.654
ダミエッタ	72.801	27.199	キナ	74.996	25.004
カフル・シャイフ	72.366	27.634	アスワーン	72.755	27.245
ガルビーヤ	69.458	30.542	<b>辺境県</b>		
ダカハリーヤ	66.445	33.555	紅海	75.571	24.429
シャルキーヤ	73.901	25.099	ワーディ・ガディード	83.093	16.907
メヌーフイーヤ	86.697	13.303	マルサ・マトルーフ	83.201	16.799
カリュービーヤ	89.611	10.389	北シナイ	80.776	19.224
			南シナイ	100	0

(出所) Ali Din Hilal ed., *Elections of People's Assembly 1984*, Cairo, al-Ahram, 1986年, 225, 243ページ(in Arabic)により筆者作成。

- (31) Robert Bianchi, "The Corporatization of the Egyptian Labor Movement," *Middle East Journal*, 第40巻, 第3号, 1986年夏, 443ページ。
- (32) Springborg, 前掲書, 160ページ。
- (33) James B. Mayfield, "Strategic Assessment of the Policy Environment for Decentralization Reform in Egypt," (mimeo) 1989年6月, 38ページ付録A。なお, 全県について見れば, 156ページの表のとおりである。
- (34) Sobhi Moharram, "Center-Local Relationship in Egypt," T. INO et al., *Local Administration and Center-Local Relations in Egypt*, Tokyo, Institute of Developing Economies (IDE), 1989年, 175~176ページ。



政府交付金の比較 (1975～1988年)  
各県の予算に占める政府交付金の割合 (%)

県名	1975年	1988年	減少率
都市県 (1975年)			
カイロ	66.2	48.8	17.4
アレキサンドリア	48.7	53.6	+ 4.9
ポート・サイド	87.4	52.8	34.6
イスマイリーヤ	85.2	71.7	13.5
スエズ	78.6	59.5	19.1
平均	73.2	57.3	15.9
農村県 (1975年)			
カリュービーア	92.3	80.7	11.6
シャルキーヤ	90.1	86.1	4.0
ダカハリーヤ	69.5	85.5	+16.0
ダミエッタ	91.6	80.4	11.2
メヌーフィーヤ	92.7	88.6	4.1
ガルビーヤ	88.6	82.4	6.2
カフルシャイフ	90.9	78.5	12.4
ブハイラ	85.5	82.0	3.5
ギーザ	90.5	70.1	20.4
ファイユーム	90.3	73.5	16.8
ベニー・スエフ	90.7	79.8	11.2
ミニヤー	88.5	78.8	9.7
アシュート	92.3	84.6	7.7
スハーグ	91.9	82.4	9.5
キナ	93.8	85.3	8.5
アスワーン	93.6	85.9	7.7
マルサ・マトルーフ	81.1	67.3	13.8
ワーディ・ガディード	86.3	90.6	+ 4.3
紅海	71.1	70.6	.5
シナイ	89.3	78.3	11.0
平均	88.0	80.6	7.4

(出所) James B. Mayfield, *Strategic Assessment of the Policy Environment for Decentralization Reform in Egypt*, 1989年6月, 38ページ付録A。財務省の資料によるもの。

- (35) 「地方政府法執行法」(1979年首相決定第707号) 第45条。
- (36) 拙稿「エジプトの民主化と地方自治」(『現代の中東』第6号, 1989年3月), 7～8ページ。
- (37) 使用した資料は, ①エジプト情報省監修『エジプト著名人物録』(al-Mawsū'a al-Qawmiya lil-Shakhṣiya al-Miṣriya al-Bāriza), Cairo, 1989年, ② Husayn Mu'nis, "Jil yabni Miṣr al-yawm," *Oktober*, No.711～733 (1990年6月10日～11月11日), Cairo, ③ al-Ahrām および④ Gehad Auda, "Local Government / Administration and Development," *Local Administration and Center-Local Relations in Egypt*, 105～122ページ。
- (38) Yunan Labib Rizq, *Tārīkh al-Wizārāt al-Miṣriya (History of the Egyptian Cabinets)*, Cairo, Markaz Dirāsāt lil-Siyāsiya wal-Istratijiya bi al-Ahrām, 1975年, 497～532ページ。
- (39) Moharram, 前掲論文, 214ページ。
- (40) Ayubi, *Bureaucracy & Politics in.....*, 209～210ページ。
- (41) なお, エジプトの地方行政省で実務に携わった経験をもつ専門家によれば, 少なくとも1970年代初めまでは同省の以上のような変化にもかかわらず, 同省および地方行政事務局の機能には実質的な変化はなかったという。Sobhi Moharram, 前掲論文, 216ページ。
- (42) Markaz Dirāsāt lil-Siyāsiya wal-Istratijiya bi al-Ahrām (Centre for Political and Strategic Studies at al-Ahrām) / *Taqrīr Istratijiyyī al-'Arabī 1988 (Arab Strategic Report 1988)*, Cairo, 1989年, 461ページ。
- (43) al-Ahrām, 1983年5月23日。
- (44) 以下は Ann M. Lesch, "Democracy in Doses : Mubarak Launches His Second Term as President," *Arab Studies Quarterly*, 第11巻, 第4号, 1989年秋, による。
- (45) al-Wafd, 1988年1月27日。なお, 中央の人民議会におけるNDP議員の選挙制度見直し要求の声については al-Ahrām, 1988年1月14日を参照。
- (46) 地方行政法案は5月23日のアハラム紙に報道された。
- (47) *Arab Strategic Report 1988*, 464ページ。
- (48) al-Jarīda al-Rasmīya (Official Gazette), 第23号, 1988年6月9日。
- (49) Springborg, 前掲書, 14ページ。